

Seguro Riesgo Catastrófico

para protección de la infraestructura pública: Necesidad de Implementación



Nuestro planeta Tierra está inmerso en una dinámica de transformación constante. Dentro de esa metamorfosis, determinadas alteraciones (no siempre bruscas ni tampoco inesperadas), tanto de la corteza terrestre como de la capa gaseosa que la envuelve, explicarían la ocurrencia de los eventos naturales catastróficos. Desde una concepción cartesiana, entendiendo las claves de los procesos internos de esos eventos, estaríamos en dis-

posición, si no de dominarlos, si de controlarlos de algún modo y de tomar precauciones frente a los mismos.

Pero, ¿Qué es una catástrofe natural? Entendemos por tal el efecto gravemente dañoso que se produce en las personas, los bienes, las estructuras y valores (sociales, económicos, políticos y culturales) de una comunidad, al ser esta afectada por el acaecimiento de un evento natural al que es vulnerable.

Terremotos, volcanes, inundaciones, huracanes, etc. han ocurrido siempre y de sus estragos no faltan reseñas históricas. Hoy en día, no obstante, observamos que, de fenómenos que no son nuevos, se están derivando efectos insospechados hace unos pocos años. Así, desde finales de la década de los ochenta las catástrofes naturales han experimentado un incremento preocupante en su frecuencia y en su intensidad, de tal manera que, según cálculos de

Munich Re, las que se registraron en los últimos diez años triplicaron en número a las que tuvieron lugar en la década de los sesenta, pero multiplicaron por ocho las pérdidas económicas totales del mismo período y, por catorce, los daños asegurados.

En la década correspondiente a 1990 – 2000 se han batido todos los récords de pérdidas económicas por catástrofes naturales, tanto

de un año y medio después, el 17 de Enero de 1994, el terremoto de Northridge ocasionaba en California pérdidas económicas del orden de los US\$44.000 millones, pasando al seguro una factura de US\$13.762 millones y justo un año después, el 17 de Enero de 1995 el terremoto de Kobe (Japón) dejaba un destrozo de más de US\$100.000 millones, calculándose que apenas un 3% estaba asegurado. Más reciente-

Obviamente, por regla general, los daños económicos son mayores en los países en que el nivel de desarrollo es mayor, por ser mayor el valor de las exposiciones. Ello es así en términos absolutos, pero si hablamos de los daños en relación con la economía de los países afectados, encontraremos que la catástrofe se lleva en las regiones menos desarrolladas un gran porcentaje de sus activos económicos y de su capacidad



por fenómenos individuales como por el cómputo total de daños.

En Agosto de 1992 un huracán de clase 4 en la escala de Saffir-Simpson, que recibió el nombre de Andrew, dejó a su paso por Florida, Carolina del Norte y Louisiana, unos daños económicos de US\$26.500 millones, de los que al seguro correspondió asumir unos US\$18.600 millones. Cerca

mente la catástrofe más costosa fue la ocasionada por las inundaciones que padeció China de mayo a septiembre de 1998, con daños económicos que se estimaron en unos US\$30.000 millones. Son ciertamente los eventos más graves en cuando a daños económicos, pero por doquier las catástrofes han dejado destrucción difícilmente imaginable.

productiva con lo que las consecuencias del desastre son mayores en términos relativos. Se ha llegado a decir que algunos países pobres, azotados periódicamente por eventos catastróficos, e incapaces de recuperarse por sus propios medios, viven en situación de catástrofe permanente, de forma que su desarrollo está continuamente hipotecado.

Son también los países menos desarrollados los que, por lo común, suelen soportar la mayor pérdida en vidas humanas por catástrofes naturales. En el Siglo XX los datos son claros al respecto. Las inundaciones de Yangtzé de julio y agosto de 1931 provocaron en China la muerte de 3.700.000 personas. En épocas más recientes, un ciclón en Bangla Desh, en noviembre de 1970, dejó 300.000 víctimas mortales, siendo otras 250.000 las personas que murieron por el terremoto de Tangshan (China), en julio de 1976. Mientras tanto, el mayor número de víctimas por catástrofes naturales en el mundo más desarrollado, desde 1970, lo produjo el terremoto de Kobe (Japón), que mató a 6.000 personas.

Los profesionales del seguro y del reaseguro saben del compor-

tamiento errático de los riesgos naturales catastróficos en relación con los riesgos ordinarios, y que puede establecerse de la siguiente manera:

1. Su acaecimiento en un espacio dado suele presentar, por lo general, una frecuencia baja, con períodos de recurrencia a veces amplísimos, que no impiden, sin embargo, que lo que es esperable desde una perspectiva temporal dilatada acabe ocurriendo más de una vez en el transcurso de una generación. No obstante, hay excepciones importantes a esta regla de baja frecuencia, como ocurre en las regiones especialmente proclives a padecer frecuentemente el azote de determinados riesgos naturales.

2. La intensidad, esto es, la amplitud de los daños que tales

riesgos son susceptibles de originar, dependiendo de la virulencia del fenómeno, de la vulnerabilidad al mismo de la población afectada y del tipo de exposiciones y de su concentración. Años de esfuerzo para escalar cotas de desarrollo económico, arraigadas estructuras de convivencia social y política; tradiciones y riquezas culturales conservadas durante siglos, todo puede quedar comprometido en un instante por una catástrofe natural.

3. La distribución geográfica de los fenómenos naturales que dan lugar a las catástrofes dentro de un mismo país, región o continente, es absolutamente dispar, como diferentes son el marco natural donde se producen, la ubicación y el tamaño de los asentamientos humanos y la concentración de valores.

Las 15 catástrofes más costosas para el seguro (1970 a 1998)

FECHA	EVENTO	PAIS	PERDIDAS ASEGURABLES
24-08-1992	Huracán Andrew	EUA	18.600
17-01-1994	Terremoto de Northridge	EUA	13.762
27-09-1991	Tifón Mirille	Japón	6.654
25-01-1990	Huracán Daria	Europa	5.733
15-09-1989	Huracán Hugo	Puerto Rico	5.520
15-10-1987	Tormenta de Otoño	Europa	4.302
26-02-1990	Huracán Vivian	Europa	3.984
20-08-1998	Huracán Georges	EUA y Caribe	3.530
17-01-1995	Terremoto de Kobe	Japón	2.647
04-10-1995	Huracán Opal	EUA	2.249
10-03-1993	Tormentas de hielo	EUA (east coast)	1.976
11-09-1992	Huracán Iniki	EUA	1.860
03-09-1979	Huracán Frederic	EUA	1.689
05-09-1996	Huracán Fran	EUA	1.665
18-09-1974	Huracán Fifi	Honduras	1.653

Fuente: Swiss Re

En relación con los riesgos ordinarios, los riesgos naturales catastróficos requieren de criterios aseguradores distintos, con tratamientos técnico-actuariales específicos, con instrumentos financieros apropiados, y con suficiente soporte estadístico, lo cual no ha sido siempre fácil de conseguir, y, en todo caso, ha exigido una gran especialización. Pero es evidente que, sabiendo lo anterior, lo que

Tras identificar el problema de los desastres naturales, qué tratamiento cabe darles para reducir en lo posible sus efectos?. Siguiendo el argumento que venimos manteniendo, hacer frente a las catástrofes significa reducir al máximo la vulnerabilidad respecto de las mismas, teniendo en cuenta, como ya hemos señalado, que el mayor o menor grado de vulnerabilidad de una comunidad no se

1. Fase previa o de prevención: Se trata de aminorar el riesgo mediante las oportunas estrategias de prevención, con sus ingredientes fundamentales, tanto estructurales como no estructurales, sobre todo: identificación y conocimiento de los riesgos, gestión medioambiental, planificación urbanística, ordenación territorial, creación y aplicación de códigos de construcción, informa-



no se esperaban esos profesionales era el salto cuantitativo y cualitativo que iban a representar las pérdidas por catástrofes naturales, teniendo que enfrentarse a siniestralidades cuyo coste superaba con creces las previsiones más pesimistas. Ningún evento catastrófico había sobrepasado los US\$2.000 millones (calculados en sus momentos) en daños asegurados con anterioridad a 1987.

materializa únicamente por los daños sufridos como consecuencia de un evento natural catastrófico, sino también por la capacidad de reacción de esa comunidad ante el desastre: preparación y anticipación; emergencia y salvamento; reconstrucción y recuperación. Esto significa que la reducción de la vulnerabilidad tiene tres frentes de actuación, cada uno con su respectiva fase:

ción y formación para la población, incentivo de la predicción, planificación de emergencias, habilitación de mecanismos financieros de recuperación, etc.,

2. Fase crítica o de emergencia: Producida la catástrofe se requiere activar con prontitud y eficacia los mecanismos –previamente habilitados– de reacción inmediata: alarmas, evacuación, rescate y salva-

mento, ayuda de emergencia.

3. Fase posterior o de recuperación: Tras la catástrofe sólo queda ponerse de nuevo en pie y abordar la reconstrucción y la recuperación del pulso vital de los individuos de las comunidades afectadas –y de las comunidades mismas- mediante los instrumentos financieros adecuados. Entre éstos nos interesa destacar dos: las ayudas públicas y la cobertura aseguradora.

Como vemos, la fase fundamental es la primera, pues en la otra no se hace sino aplicar y desarrollar los mecanismos previamente planificados y habilitados. De hecho, la cobertura aseguradora bien podría inscribirse en el terreno de la prevención: una prevención financiera.

Tras una catástrofe los Gobiernos se ven obligados a utilizar importantes cantidades de sus fondos públicos para acudir en ayuda de los afectados y para reconstruir cuanto antes las estructuras vitales del país. Los países que carecen de recursos suficientes están abocados a recabar ayuda internacional de otros Estados, de Organizaciones Internacionales y de Organizaciones No Gubernamentales.

Las ayudas públicas responden, sin duda, a necesidades reales, pero también suelen dejar un amplio margen a criterios de oportunidad política –más margen cuanto menor es su base organizativa y su institucionalización-, y están supeditadas a prioridades y disponibilidades presupuestarias. Proviene de fondos que pagan los

contribuyentes, y cuando se trata de ayudas "ad hoc" y con organización menos firme y criterios de distribución variables, se reparten no pocas veces de forma discrecional, dando lugar a situaciones de discriminación.

Sea como fuere, en la actualidad esas ayudas plantean dos problemas fundamentales:

-El incremento de la siniestralidad catastrófica ha conducido a muchos Gobiernos a dedicar cada vez mayores recursos públicos para ayuda de catástrofes, sobre todo cuando los damnificados no cuentan con cobertura aseguradora (caso de la República Dominicana)

-Es bastante frecuente que el hecho de tener una seguridad en cuanto a la recepción de ayuda en caso de catástrofe inhiba la responsabilidad de los potenciales afectados en la protección de sus bienes, descuidando la adopción de medidas de prevención y rechazando la adquisición de cobertura aseguradora, por asequible que ésta sea.

Organismos internacionales que operan en el ámbito de la prevención, se han definido claramente por dar mayor rentabilidad y efectividad a los recursos financieros dedicados a las catástrofes, disminuyendo al mínimo imprescindible las ayudas e incrementan-

Karay, S. A.

Aditivos, Adhesivos, Epoxicos, Selladores, Curadores, Juntas de Expansión, Impermeabilizantes, Grouts, ...

Sika Sika

Av. Sarasota #81, Bella Vista. Sto. Dgo. R.D.
Tel.: (809) 533-2235/508-3903 • Fax: 533-8547
E-mail: alvarez.r@codetel.net.do

infraestructura pública previamente asegurada.

En algunos países se ha considerado conveniente incluir dentro de este programa la vivienda popular y las zonas habitadas con un riesgo latente.

Todos los eventos que se incluyan en la cobertura de riesgos extraordinarios deben estar definidos legalmente, tomándose

condición que produzcan daños de elevado costo para la población asegurada afectada, que puede ser un solo bien, tenga derecho a indemnización. De ello se desprende que no se requiere ninguna declaración oficial de "catástrofe" para que se ponga en marcha el procedimiento indemnizatorio, que, con los parámetros referidos, gana en seguridad jurídica, en

No está demás indicar que el mismo Estado, dentro del marco de la solidaridad, deberá considerar desarrollar marcos legales que promuevan el aseguramiento de la vivienda.

Los bienes asegurables

La cobertura de Riesgos



en consideración no su aspecto cuantitativo (monto del daño producido) ni la afectación geográfica (amplitud del área siniestrada), sino su aspecto cualitativo, atendiendo a la propia naturaleza de estos riesgos, generalmente se caracterizan por su baja frecuencia y su alta intensidad.

Esto significa que aunque esos eventos sean susceptibles de ocasionar ingentes pérdidas, no es

objetividad y en agilidad de gestión, y pierde incertidumbre, en demoras en la tramitación y en incidencias y consideración de oportunidad política.

Así la cobertura es automática una vez ocurrido alguno de los eventos garantizados por la cobertura y que pueden ser terremotos, inundaciones, huracanes, tempestad ciclónica atípica, caída de cuerpos siderales o aerolitos.

Extraordinarios estaría destinada a la protección de la infraestructura física del Estado, entre la que se puede incluir:

- Red vial
- Puentes
- Edificios
- Escuelas públicas
- Hospitales y Centros de salud
- Dependencias administrativas
- Plantas generadoras de energía

La finalidad de un sistema de protección mínima frente a peligros extraordinarios es la salvaguarda de la estructura productiva del país, permitiendo garantizar la rápida reanudación de la actividad tras un siniestro excepcional.

- Presas y Manejo de agua
- Torres de transmisión
- Aeropuertos

Como se mencionó anteriormente, también podría considerarse dentro de la cobertura, la vivienda popular.

El alcance de la Indemnización

En los daños a las cosas, la indemnización comprende únicamente los daños materiales, entendiéndose por tales la destrucción o deterioro de los bienes asegurados, y directos (con exclusión por tanto de la pérdida de beneficios), esto es, provenientes directamente del evento causante. Ello se explica por el hecho de que la finalidad de un sistema de protección mínima frente a peligros extraordinarios es la salvaguarda de la estructura productiva del país, permitiendo garantizar la rápida reanudación de la actividad tras un siniestro excepcional.

Financiación de la Cobertura

La principal fuente de recursos de la cobertura para atender sus

compromisos contraídos dentro de dicha cobertura es la PRIMA, ya que la cobertura es tan igual a cualquier otra cobertura, a diferencia de su magnitud.

Además de esto, y dado el particular comportamiento de los riesgos a los que hay que hacer frente en cuanto a frecuencia e intensidad —lo que se traduce en falta de regularidad y en un alto potencial destructivo se hace necesaria una capacidad financiera especial, basada en una adecuada y suficiente acumulación de recursos y en una compensación temporal amplia, que se podría traducir en la constitución de un FoNDo. Se trata de algo semejante a una provisión para fluctuación de la siniestralidad común en el régimen asegurador de catástrofes de muchos países, que es acumulable —en algunos casos hasta determinados techos y goza de exención fiscal.

La Gestión de la Cobertura

La gestión de la cobertura puede llevarse a través de la conformación de un "pool" de compañías aseguradoras nacionales que gocen de gran solvencia moral y

económica y que operen acorde a la nueva Ley de Seguros 141-02, con el respaldo de compañías mundiales de reaseguro, con criterios de especialización. La alta administración de la cobertura puede estar encomendada a un Consejo de Administración.

Existen diversas figuras y operaciones para desarrollar el proceso de aseguramiento catastrófico, las cuales han sido desarrolladas de manera muy creativa por distintos países y con el apoyo y participación de las compañías de reaseguro más grandes del mundo, que han sido reconocidas como exitosas, especialmente por su cobertura, entre las que se puede citar los casos de España, México y Francia.

La opinión de CADOAR expresada por su Presidente, José Manuel Valdez.

Nuestro país está expuesto al paso tanto de huracanes como de terremotos precisamente por nuestra condición de isla. Nuestra temporada ciclónica es bastante larga pues se inicia en junio y termina en noviembre. Esto no quiere decir que no podamos tener un



huracán en cualquier momento, pero significa que esta es la temporada más activa por los calentamientos de las aguas del océano Atlántico. En lo que se refiere a terremotos, vivimos en temporada sísmica permanente porque somos una isla rodeada de fallas además de las que tenemos internamente como es el caso de la Cordillera Seteprional, la Fosa de Neyba; externas están la Fosa de Milwaukee y la Trinchera de los Muertos, entre otras. Todo esto hace muy vulnerable nuestro territorio. El periodo de recurrencia de terremotos en nuestro país es cada 50 años según nuestra historia geológica y sísmica, sin embargo hacen 56 años que no ocurre uno de grandes proporciones con lo cual las posibilidades de que ocurra uno son cada vez mayores.

Hace algún tiempo el Honorable Diputado Pelegrín Castillo, representante de la Fuerza Nacional Progresista preparó un Proyecto de Ley que establecía, entre otras cosas, la necesidad de asegurar las obras públicas, que no son un patrimonio del gobierno de turno, sino patrimonio de Estado.

CADOAR estuvo de acuerdo en que el Estado debía dedicar unos recursos mínimos que estuvieran contemplados dentro del presupuesto nacional para hacer frente a una responsabilidad de los bienes públicos, los bienes del pueblo. Lamentablemente ese proyecto quedó dormido en alguna gaveta. Hace pocos meses se conoció que el Presidente de la República había expresado su aceptación a que se hicieran los trámites burocráticos de lugar a fin de que el Estado asegurara esas grandes obras, sin embargo, luego se conoció el presupuesto nacional para este año 2003 en el cual no se contempló ninguna partida para este fin.

Cuales obras serían sujeto de este tipo de seguro? Las carreteras, las presas, hospitales, escuelas, vías de transportación (elevados, puentes) que son obras de un alto valor y para las que el pueblo ha aportado grandes sacrificios, que pueden ser en un momento determinado altamente vulnerables por el efecto del paso de un huracán o un terremoto. Si el Estado dedica una parte mínima de su presupuesto (se ha

hablado de un 0.5% del presupuesto nacional) para solventar las primas necesarias para hacer frente a cualquier eventualidad catastrófica, el gobierno podría ir primero, coherente a su política de trabajar por la gente, precisamente a atender los damnificados que resultan del paso de estos eventos y dedicar los recursos provenientes de ayudas internacionales a amparar estas familias perjudicadas, mientras que los daños que resulten en las obras públicas, podrían ser resarcidos perfectamente por las compañías aseguradoras y reaseguradoras, en un tiempo relativamente corto y sin ningún sacrificio financiero para el pueblo dominicano. Casos gravísimos se podrían presentar, como derrumbes en grandes presas cuya rehabilitación se traduciría en inversión de millones de dólares y en un tiempo mucho mayor de ejecución mientras se generan los recursos.

La mayoría de estas obras han tenido al momento de su construcción cobertura de seguros exigidas por los organismos internacionales que las financian; son coberturas que incluyen en los riesgos aliados, los catastróficos, pero luego de que finalizan las obras, estas quedan totalmente desprotegidas, contrario a las políticas de prevención que imperan en muchos países del mundo.

Grandes empresas del sector privado consideran una partida muy importante en su presupuesto, la relativa a contratación de seguros para proteger su infraestructura y esto obedece a un criterio de pre-

En el caso actual, que las obras públicas no están aseguradas, el Estado tendría que afrontar, en caso de ocurrir una catástrofe, tanto la reconstrucción de esas estructuras con el costo millonario que esto implicaría, como el costo de reasentar las familias que quedarían sin hogar y dar ayuda a la población tanto sanitaria como de alimentación.

vención frente a gastos extraordinarios eventuales que podrían presentarse y que de hecho, se han presentado en alguna ocasión. Es necesario que el Estado Dominicano se aboque a completar los trámites necesarios para que nuestras grandes obras también queden protegidas.

Además de esta opinión, recogimos otras de personas ligadas al sector asegurador. Tal es el caso del Sr. Carlos Ros quien manifiesta que el Estado como propietario de las carreteras, puentes, puertos, presas y demás infraestructura dedicada al desarrollo económico y social del país, necesita contar con los recursos que le ayuden a reconstruir estas estructuras en caso de que resulten dañadas por la ocurrencia de un evento catastrófico; el seguro es el medio idóneo para que el Estado, en caso de contratarlo, pueda reconstruir la estructura y continuar ofreciendo el servicio para la que fue creada inmediatamente luego de ocurridos los daños. En el caso actual, que dichas obras no cuentan con este tipo de protección, el Estado tendría que afrontar en ese momento tanto la reconstrucción de esa estructura con el costo millonario que esto implicaría, como el costo de reasentar las familias que quedarían sin hogar y dar ayuda a la población tanto sanitaria como de alimentación. La pregunta es,

serán suficientes las donaciones y los fondos del Estado para afrontar todos estos desembolsos a la vez? Contaremos con créditos inmediatos para reconstruir nuestros puertos, puentes, carreteras y otros? Qué tiempo se tomarán para desembolsar esos créditos? Nos otorgarán un crédito para reconstruir la misma estructura para la que ya nos prestaron para construir sin haber saldado ese compromiso? La respuesta es definitivamente que es poco probable, mas aun si pasa como con el huracán MITCH en 1998 que se presentó un evento catastrófico en más de dos países a la vez y que requirió que las ayudas internacionales se fragmentaran.

El Estado debería incluso pensar en asegurar los apartamentos familiares que fueron vendidos o entregados por el estado y/o en la creación de un fondo como el que existe en la Florida (para enfrentar los daños por inundaciones) para enfrentar la pérdida de las viviendas que habría en el país a causa de un Terremoto y que de nuevo dejaría al Estado en una posición difícil frente a miles de personas que hoy tienen techo, pero que no tienen capacidad de volver a comprar o de aplicar a una vivienda del estado.

El mercado asegurador dominicano, además, se fortalecería frente al mercado internacional, por el

aporte de las primas que esto conllevaría, lo cual a su vez otorgaría más poder de negociación frente a los reaseguradores internacionales. Nuestras empresas aseguradoras están en total capacidad de contratar este tipo de seguros con el mercado internacional.

Recordemos como cada una de ellas cumplió a cabalidad con sus compromisos en el huracán Georges, no quedando ningún asegurado sin su indemnización, de los casi seiscientos millones de dólares reclamados.

Algunas recomendaciones afloran en esta conversación: En primer lugar, es muy importante concienciar al Estado de la situación a la que se podría enfrentar en caso de la ocurrencia de un fenómeno natural como serían los ciclones, inundaciones y terremotos, en principio, cuatro diferentes tipos de compromisos: con la población nacional, en especial la indigente; con los acreedores internacionales; con los empresarios; y con los inversionistas extranjeros y locales. Esto para el caso de las obras ya edificadas.

En segundo lugar, es muy importante también, lograr que los contratistas aseguren las obras que ejecutan y se aseguren de que los subcontratistas también lo hagan. Poner especial atención a los seguros de quien diseña y de quien hace los estudios del subsuelo. 